

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X200343062

UDC\_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国地方政府债务风险及其防范研究

A RESEARCH ON CHINA LOCAL GOVERNMENT DEBT  
RISK AND PREVENMENTIVE MEASURES

曹 利 娜

指导教师姓名: 陈 工 教 授

专 业 名 称: 财 政 学

论文提交日期: 2006 年 月

论文答辩日期: 2006 年 9 月

学位授予日期: 2006 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2006 年 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在      年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）。

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期：      年    月    日

导师签名：

日期：      年    月    日

## 中 文 摘 要

目前,我国在若干法律和法规中都明确规定,地方政府不得举借债务。但是,这并不意味着地方政府不存在债务,在现实生活中,地方政府各职能部门还自觉或不自觉地、公开或隐蔽地、直接或间接地以地方政府“多元化融资”等多种名义举借了大量债务,如果这些债务长期处于中央政府甚至地方政府的统计和监管之外,将可能诱发和加剧国家的债务危机和金融危机。目前,我国地方政府债务风险实际上已经超过金融风险,成为威胁我国经济安全与社会稳定的头号杀手。因此,全面认识我国地方政府的债务,以降低其债务风险就构成了本文研究的主题。

本论文共分五章。

第一章,导论。介绍了本论文的研究背景与研究意义,国内外学者对地方政府债务风险的研究成果,论文中将要涉及的若干重要概念,并对本文的研究范围、研究框架、主要创新与不足加以概括说明。

第二章,地方政府债务风险现状分析。介绍了地方政府债务的内涵、分类及特征;地方政府债务风险的涵义与分类;地方政府债务风险分别表现为规模风险、结构风险和效率风险。

第三章,从财政体制和管理体制两个侧面分析了现阶段我国地方政府债务风险的形成原因。既有财政体制转换过程中,分税制改革打破了地方财政收支的基本平衡、行政分权改革不彻底、预算约束不强形成的债务风险;也有因地方政府职能转变滞后、干部考核制度的扭曲、地方政府债务管理混乱等因素形成的债务风险。

第四章,本章建立了一个较为完整的地方政府债务风险评估体系,首先设计了地方政府债务风险评估的总体框架;然后在参考国际公认的指标的基础上,又结合我国的一些实际情况,设计了地方政府债务风险总量衡量与控制指标体系;最后建立了地方政府债务风险的模糊综合评价预测模型。

第五章,依据前述对我国地方政府债务风险的成因的分析,及对地方政府债务管理的认识,有针对性的提出了防范与化解我国地方政府债务风险的若干对策

建议。认为需要完善地方财政体系，建立政府举债制度以及健全地方政府债务风险管理及约束机制，只有这样，现有地方政府所面临的债务风险，才能够得到逐步降低与化解。

关键词：地方政府；债务；风险

厦门大学博士论文摘要库

## **Abstract**

For the moment Chinese laws and legislations unexceptionally forbid local governments to be debtors, but this doesn't mean that local governments never borrow money. As a matter of fact, they raise a huge amount of money consciously or unconsciously, directly or indirectly in overt and covert manner in the name of "diversified financing". If these debts are out of the control and the monitoring of both the local government and the central government for a long time, it is very likely to result in and aggravated the debt crisis and the financial crisis.

At present, China local governments have more risk in debts than in the finance, which has become a vital threat to China's economic security and social stability. Thus, this paper seeks to have a comprehensive understanding of our local governments' liabilities and to reduce their potential risks

There are five chapters in this thesis.

Chapter one starts with the introduction of the research background, the research implication, the achievements Chinese and foreign scholars have obtained on this topic, the definition of important terms, the outline of this thesis, the major findings and limitations of this paper.

Chapter two focuses on an analysis of the local liabilities risk. The author introduces the connotation, the classification and characteristics of local debts, as well as that of local liabilities risks. She also studies the reflection of debt risks, that is, scale risks, structural risks, efficiency risks and external risks.

Chapter three is devoted to the reasons for local government debt risks from the dimensions of financial system and management structure. During the reform of the existing financial system, the tax distribution system breaks the basic balance between the local fiscal revenue and expenditure; administrative decentralization reform is not complete, a budget has not enough constraining effect; the functions of local government are lagging behind, the cadre examination system distorted; local government debt management is in great confusion. All these result in the debt risks in local government.

Chapter four offers a relatively complete appraisal system of the local government debt risk. First of all, the overall framework of the assessment system of local debt risks is described. Then in reference to the internationally recognized indicators, and in light of China's practical situation, the author designs a system to measure and control the total local government debt risk. Finally, a vague but comprehensive assessment model of local government debt risks is put forward.

On the basis of the analysis of the aforementioned causes of our local government debt risk and the understanding of local government debt management, chapter five raises a number of countermeasures to prevent and resolve the debt risks. Only when the local financial system is improved, the local debt risk management mechanism is established and perfected, can the existing local governments debt risks be reduced and gradually resolved.

**Key words:** local government; debt; risk

# 目 录

<b>第一章 导论</b>	<b>1</b>
第一节 选题背景及研究意义	1
第二节 国内外文献综述	3
第三节 基本概念与研究范围	9
<b>第二章 地方政府债务风险现状分析</b>	<b>13</b>
第一节 地方政府债务的内涵、分类及特征	13
第二节 地方政府债务风险的涵义与特征	20
第三节 地方政府债务风险表现	22
<b>第三章 地方政府债务风险的形成机理</b>	<b>25</b>
第一节 财政体制因素分析	25
第二节 管理体制因素分析	28
<b>第四章 地方政府债务风险评估</b>	<b>32</b>
第一节 地方政府债务风险评估的总体框架	32
第二节 地方政府债务风险指标的构建	33
<b>第五章 防范地方政府债务风险的对策建议</b>	<b>38</b>
第一节 完善地方财政体系	38
第二节 建立并规范地方政府举债制度	42
第三节 健全地方政府债务风险管理及约束机制	46
<b>参考文献</b>	<b>52</b>
<b>后 记</b>	<b>54</b>



## Catalogue

<b>Chapter 1: Introduction.....</b>	<b>1</b>
Section 1: Background and implications .....	1
Section 2: Literature review .....	3
Section 3: Range and conception.....	9
<b>Chapter 2: An analysis of the present situation of local Government debt risk .....</b>	<b>13</b>
Section 1: Connotation, classification and characteristics of local government debt risk .....	13
Section 2: Connotation and the classification of local government debt risk...	20
Section 3: Reflection of the local government debt risk.....	22
<b>Chapter 3: Reasons for the debt risks of local governments .....</b>	<b>25</b>
Section 1: Effects of fiscal system on debt risks of local governments .....	25
Section 2: Effects of management system on debt risks of local governments.....	28
<b>Chapter 4: Appraisal of debt risks of local governments.....</b>	<b>32</b>
Section 1: Framework of the local governments' debt risks appraisal ....	32
Section 2: Establishment of local governments' debt risks warning system ...	33
<b>Chapter 5: Countermeasures of local governments' debt risks .....</b>	<b>38</b>
Section 1: Perfecting local financial system .....	38
Section 2: Establishing and standardizing the borrowing system of local governments .....	42
Section 3: Establishing and improving the management and control mechanisms of local governments' debt risks .....	46

厦门大学博硕士论文摘要库

## 第一章 导论

### 第一节 选题背景及研究意义

#### 一、选题背景

随着我国市场经济的发展，特别是 1997 年东南亚金融危机的爆发，以及由此引发的世界性金融动荡，人们的风险意识空前提高。随着人们对风险问题认识的不断深化，财政风险特别是政府债务风险问题引起了人们更多的关注，但是，从目前对政府债务风险的研究来看，重点在于对国债风险问题的研究，而对地方政府债务风险的研究相对较为薄弱。同时，随着我国以放权让利为主线的政府主导型的政治经济体制改革的不断深入，关于地方政府经济行为的研究也逐渐兴起并日益丰富，特别是 1994 年分税制财政体制改革之后，对地方税收体系、地方财政支出以及地方收费制度等地方财政问题的研究也得到了逐步加强。然而，关于分税制条件下地方政府重要融资手段之一的地方政府公债问题的研究成果，则较为少见。可以说，地方政府债务及风险问题还存在着进一步的研究空间。

目前，我国在若干法律和法规中都明确规定，地方政府不得举借债务。如《中华人民共和国预算法》第二十条规定，地方各级预算按量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字；第二十八条规定，除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方债券。《国务院关于坚决制止乱集资和加强债券发行管理的通知》和《国务院关于清理有偿集资活动坚决制止乱集资问题的通知》中规定，除国务院规定之外，地方政府不得向社会公开集资，任何形式的有偿集资利率不得超过同期国库券利率。同时，国家还以各种形式明确规定，地方政府不得对外举借债务。地方财政不许打赤字，以及地方政府不得发行地方政府债券和有偿集资的规定，为控制地方政府实行预算赤字的债务融资提供了法律依据，但是这并不意味着地方政府不存在债务，包括合法与不合法的债务。例如，按照新的《财政总预算会计制度》的规定，地方预算可根据国家法律或国务院的特别规定举借债务，借入财政周转金，申请国内外专业贷款（如扶贫开发贷款），期满后地方财政除还本外，

还要支付利息或占用费。除此之外，在现实生活中，地方政府各职能部门还自觉或不自觉地、公开或隐蔽地、直接或间接地以地方政府“多元化融资”等多种名义举借了大量债务，为了不直接违反国家的法律，这些债务大都是以企业或者项目的名义举借的，游离于中央政府和地方人大的监督管理之外，但最终的还债责任显然还要归于地方政府（虽然有的债务地方政府并没有进行担保），这类债务实质上和政府债务没有区别。

显然，如果这些债务长期处于中央政府甚至地方政府的统计和监管之外，将可能诱发和加剧国家的债务危机和金融危机，这一点已被韩国、马来西亚等亚洲国家金融危机暴露出来的残酷事实所证明。如何应对地方政府债务风险是建立在充分的认识和客观的评价上的，但令人担忧的是，到目前为止，没有一个部门能够说清楚我国地方政府到底共有多少债务，而且就连地方政府自身也难以说清楚自己已经背负了多少债务。因此，必须认真研究各种形式的地方政府债务，防范地方政府债务风险。

## 二、研究意义

### （一）可以正确认识我国地方政府债务风险的现实状况

现行的一些法律（如《中华人民共和国预算法》等）规定地方政府不得举借债务，不列赤字，不得发行地方政府债券（除法律和国务院另有规定外）。然而，事实上地方政府既存在国债转贷资金、申请国内外专业项目贷款（如扶贫开发款）、国家法律或国务院规定举借的其他债务，也存在地方政府各职能部门游离于财政监督之外的债务（往往以企业或项目的名义举借），甚至还存在诸如地方政府欠发工资、地方社会保障资金缺口等最终要由地方政府承担全部或部分偿债责任的债务，地方政府债务的严重性已经不容忽视。亚洲金融危机的历史教训证明，政府债务问题如果处理不好，必将成为诱发和加剧金融危机和国家经济危机的重要因素。因此，管好、用好地方政府债务是我国当前阶段急需解决的财政问题之一。只有全面、正确地认识我国政府现有的各种形式的债务，并对其风险和形成机理做出恰当地解释，才能有助于我们制定切实、有效的措施来处理现存地方政府债务，帮助我们寻找有效的地方政府债务管理办法，以降低地方政府债务风险。

## （二）可以正确认识我国政府总体债务负担的规模和可持续性

伴随着近几年我国积极财政政策的运用和中央政府公债规模的迅速扩张，中央政府的债务风险日渐突出，对中央政府公债的适度规模、适度结构以及“准国债”的规模与结构等问题的研究也日益增多。然而，对一个国家政府债务负担的总体考察应当包括从中央到地方各级政府的债务负担。对我国政府债务负担的考察，除了要考察中央政府公债和有关部门的“准国债”之外，还应加入对地方政府债务的考察，特别是在目前我国分税制财政体制尚未完善，中央政府与地方政府的事权与财权尚未完全明晰的情况下，更应如此。因为地方政府的债务负担往往会或多或少地转化为中央政府的债务负担，其风险会出现外部负效应而逐步转嫁给其它层次的政府甚至市场机制自身，从而影响到整个国家的财政状况与经济运行。所以，从全面认识我国总体债务负担的角度出发，以及正确衡量我国地方政府债务的可持续性，也必须加强对地方政府债务风险的研究。

## （三）丰富我国地方财政理论研究体系的思考

随着我国以放权让利为主线的政府主导型的政治经济体制改革的不断深入，关于地方政府经济行为乃至投资行为的研究也逐步兴起并日益丰富，特别是 1994 年分税制财政体制改革之后，对地方税收体系、地方财政支出、地方收费制度、地方公债问题等地方财政问题的研究也得到了逐步加强。然而，关于地方债务风险的研究成果，则还是不多，因此，本文希望对地方债务风险成因与防范措施的研究，能够在某种程度上丰富我国地方财政理论的研究内容。

## 第二节 国内外文献综述

### 一、国内文献综述

受到客观条件和思维方式等因素的限制，20 世纪 90 年代中期之前国内学术界对地方政府债务的研究可谓凤毛麟角，而在这之后，随着地方政府债务问题的逐渐凸显及其影响范围和深度的不断扩大，国内学术界对地方政府债务的关注程度开始增加，近几年该领域的研究文献层出不穷。这些文献集中于以下几个方面。

### （一）有关学者或官员对地方政府债务风险现状的描述和研究进程

随着东南亚金融危机的爆发和 1998 年我国实行积极的财政政策，国内学者和

我国政府对我国财政风险开始关注，但当时的研究主要集中在中央的财政风险尤其是国债风险上，对地方债务风险的研究很少。1999年8月，财政部部长项怀诚指出，一些地区债务风险已经显露，他还警告说，当前财经秩序混乱问题仍然严重，必须引起高度重视。这是我所见的我国官方人士对地方债务风险最早提出的忧虑。此后，对地方政府债务风险的研究日渐多起来。随着国际对或有风险和隐性风险的研究，或有风险和隐性风险也引起了我国各部门的高度重视，2001年中国财政学会、财政部科研所协作课题“地方财政或有负债研究”立足于我国地方或有负债的现实问题，从不同角度和层次对地方政府或有负债问题作了较为系统、全面的剖析。随后山东、四川、福建、河南、吉林、江西、黑龙江、内蒙古、北京、上海、重庆等省市相继成立课题组，对本省地方债务风险问题进行了深入分析和研究，各地方债务风险的特征、成因及管理与控制方法进行了系统的论述，丰富了我国的地方债务风险理论。2004年2月国务院发展研究中心课题组认为目前我国地方政府所负债务的具体形式主要有六种，并提出，“目前我国地方债务风险实际上已超过金融风险成为威胁我国经济安全与社会稳定的头号杀手”。<sup>①</sup>这是到目前为止对我国地方政府债务做出的最严峻判断。

## （二）对地方政府债务的分类

目前，国内学术界普遍接受和采用的政府债务分类方法是世界银行专家白汉娜（Hana Polackova Brixi）（2003）提出并完善的财政风险矩阵法。该定义拓宽了政府债务的研究视野，便于债务的分类管理。国务院发展研究中心“中国地方债务课题组”（2003）按照形成原因，将债务分为经常性债务和融资性债务。这显然是针对目前我国地方政府债务的分布领域而提出的，不便于分清债务性质和采取相应的化解办法。周天勇（2004）参照对银行债权按照质量标准的划分方法，对不同债务规模和还债可能的各地方政府进行危机、危险、不良、良性等债务分类，有利于实施地方政府债务的风险管理，但此类划分缺乏可操作性的标准。黄毅、胡容邦（2003）从总体上把地方政府债务分为“自为”债务和“传导”债务，有利于考察债务的形成渠道，但现实中两种债务之间的界限并不十分清晰。四川省财政厅课题组（2001）提出将我国的地方政府债务分为政府债务、部门债务和企业债务（指企业外债），该方法便于分析举债主体。张馨（2004）根据债务形成与

<sup>①</sup> “‘头号杀手’曝光地方政府隐性债务风险严重”[N]，中华工商时报，2004-02-23。

地方政府之间的关系，地方政府债务可以划分为地方政府直接举借的债务、地方政府行为引致的债务和地方政府承担的社会性债务，这种分法能够分清楚这些债务需要地方政府偿还的直接程度。

### （三）对地方政府债务风险成因的分析

学者们普遍认为我国地方政府债务问题是过渡时期社会经济发展中各种矛盾逐渐积累的结果。对于债务风险问题的主要成因，学者们的看法不尽相同。早在1995年张强和陈纪瑜就论述了财政投融资制度的缺陷是地方政府债务风险形成的主要制度原因。贾康、白景明（2002）认为我国的地方财政风险（包括债务风险）主要源于财政体制缺陷。杨艺清（2004）认为从长期看，地方政府债务风险形成的最根本原因还是各级地方政府对经济事务的高度介入。温铁军（2001）、吴晓玲和冯兴元（2003）认为我国农村金融市场缺失是基层地方政府巨额债务的重要原因。刘尚希（2005）强调指出，城乡分治和国家的二元经济结构是造成地方债务风险的根本原因。另外，一些学者也分析了国家宏观经济政策的变动因素，如1997年以后以行政手段关闭了农村合作基金会和“十五小”等是地方高负债问题在现阶段爆发的导火索。杨雷（2003）认为我国改革开放以来财权由财政部门向非财政部门的分权<sup>①</sup>是导致地方债务风险的重要原因。

对于我国地方政府隐性债务和或有债务等特殊债务的形成原因，学者们发表了各自不同的观点，提出了独到的见解。陈共（2003）认为并不排除政府决策人出于“机会主义”的动机，隐蔽决策和执行中存在的财政风险，但在市场经济转轨的过程中，适度的隐性和或有债务的存在是不可避免的，有其必然性和合理的空间。王燕、徐滇庆（2001）、卢文鹏（2003）、刘尚希和于国安（2003）等提出，单一制政体下，中央政府对地方政府提供的隐性担保，引发了地方政府的道德风险问题，使得他们普遍具有较高的负债倾向。宋洪远（2004）从动机（强制动机和激励动机）提供了一种解释债务成因的思路。

### （四）建立地方政府债务信息披露与风险预警制度

不少学者提出应建立我国地方政府债务信息披露与风险预警系统，但有关的专门研究不多，研究仍主要停留在理论层面。政府财务报告是政府债务信息披露

<sup>①</sup> 中国的财政分权除了中央政府向地方政府分权外，还包括财权由政府向国有企业的下放和财权由财政部门转移到了非财政部门手中这两种隐蔽的分权。

最主要的渠道，赵建勇（2002）在其专著《政府财务报告问题研究》中开创性地对政府财务报告制度进行了较系统的介绍和研究，为我国地方政府财务报告的后续研究提供了重要参考。马骏（2000）指出在发展中国家对地方财政活动的核算、预算管理、审计和报告制度在风险预警方面的重要作用。马骏、姚邵学和黄朝文（2002）等强调在选择和设计风险预警指标时的实用和可操作性原则。寇铁军、张海星（2004）从理论上设计了一套反映偿债能力的地方财政债务风险评价及预警系统。

### （五）对地方政府债务风险的防范

关于防范地方债务风险的对策建议，魏加宁（2004）、王元龙（2004）等提出“透明化、公开化”是解决我国地方政府债务风险问题的首要工作。陈学安、候孝国（2001）认为，应将预算内、预算外资金管理并轨，推行零基预算。陈景耀（2000）提出应强化财政对经济的监管，降低或有债务引发政府债务风险的程度。张守凯、李森（2003）认为，防范和化解地方债务风险，要以建立和完善市场机制为基础，明确政府和企业的职责和分工，将政府职责限定在弥补市场缺陷和提供公共服务方面，切实承担其防范和化解公共风险的责任。

随着我国地方债务的问题越来越严重，对现阶段地方政府是否需要发行公债的问题，是学者们讨论的热点。王大用（2003）明确提出地方政府负债的“合法化问题”。魏加宁（2004）只有“开正门”，才能“堵旁门”。许多学者认为，目前我国已经具备发行地方政府债券的条件，可以通过试点的方式逐步推开。（王芳，2001；高正平，2001；龚仰树，2001；贾康，2002；芮桂杰，2003；何德旭，2003；宋立，2003；高坚，2004）而也有一些学者认为，目前我国尚不具备发行地方政府债券的条件，现阶段赋予地方政府发行债券会进一步削弱中央政府财政的汲取能力，加剧地区间的不平衡，同时也不利于产业结构的调整。还有不少学者和专家认为，发行地方政府债券并不能解决我国地方政府债务的所有问题。（许柏年、刘尚希、樊丽明、杨艺清，2004）

## 二、目前西方国家对地方政府债务的研究

### （一）近期西方地方债务风险理论

对地方债务风险理论的探讨，其代表人物是世界银行高级经济学家白汉娜



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库